

ЗА ВРЪЗКАТА „ПРАВНО РЕГУЛИРАНЕ – ИКОНОМИЧЕСКИ ОТНОШЕНИЯ“

Гл. ас. д-р Ивайло Дончев Беев, ibeev@unwe.bg
Катедра „Икономика“
Университет за национално и световно стопанство

Ас. д-р Петър Илков Пешев, p.peshev@unwe.bg
Катедра „Икономика“
Университет за национално и световно стопанство

Резюме: Юриспруденцията утвърждава, че „правната система регулира обществени отношения, които се поддават на трайно уреждане“. Икономическите отношения са вид обществени отношения и като такива също са обект на правно регулиране. Следователно икономическата система е предпоставена от правното устройство, което е разписано съобразно конституцията. Същевременно класическата политическа икономия, въвеждайки концепцията за „икономическата база (субструктура)“ и „обществената надсройка (суперструктура)“, определя икономическите отношения като базови и в този смисъл – за определящи обществените отношения в надстройката. В този смисъл икономическите отношения предпоставят останалите обществени отношения, включително и правната система. Казано иначе: икономиката задава правото. Очевидно е, че е налице противоречие, но дали това противоречие е привидно или съдържателно (на парадигмално равнище)? Именно това определя изследователския интерес към взаимовръзката „макроправно и макроикономическо регулиране на обществените отношения“. Изследването на тази взаимовръзка е конкретизирано в предлаганото изследване.

Ключови думи: обществени отношения, право, регулиране, икономика, ефекти.

JEL класификация: K, K2, K20

ABOUT RELATION "LEGAL REGULATION - ECONOMIC RELATIONS"

Senior assistant professor Ivaylo Donchev Beev, Ph.D., ibeev@unwe.bg
Department of Economics
UNWE

Assistant professor Petar Ilkov Peshev, Ph.D., p.peshev@unwe.bg
Department of Economics
UNWE

Abstract: Jurisprudence affirms that "the legal system regulates social relations that are subject of lasting settlement". Economic relations are a kind of public relations and as such are also subject to legal regulation. Therefore, the

economic system is premised on the legal device that is stipulated according to the constitution. While classical political economy, introducing the concept of "economic base (substructure)" and "social structure (superstructure)" defines economic relations as basic and in this sense - for defining social relations in the superstructure. In this sense, economic relations trigger other public relations, including the legal system. In other words: Economy set the legal foundations (i.e. legal system). Obviously, there is a contradiction, but if this contradiction is apparent or meaningful (at paradigmatically level)? This contradiction led has provoked the scientific curiosity on the "macro-legal and macro-economic regulation of public relations". The study of this relationship is specified in the proposed study.

Keywords: public relations, law, regulation, economy effects.

JEL Classification: K, K2, K20

ЗА ВРЪЗКАТА „ПРАВНО РЕГУЛИРАНЕ – ИКОНОМИЧЕСКИ ОТНОШЕНИЯ“

Гл. ас. д-р Ивайло Дончев Беев, ibeev@unwe.bg

Катедра „Икономика“

Университет за национално и световно стопанство

Ас. д-р Петър Илков Пешев, p.peshev@unwe.bg

Катедра „Икономика“

Университет за национално и световно стопанство

Въведение

Изследванията на взаимовръзката „икономика – право“ освен с актуалността се отличават и със сложността си. Последното произтича от интердисциплинарния характер на проблематиката. Това налага и особената структура на изследванията от този тип. В тази връзка е намерено за необходимо да се очертае рамката на настоящото изследване. В структурно отношение – с настоящата част „Въведение“ вниманието се насочва към фундаменталния въпрос относно същностната характеристика на отношенията, определяни като „обществени“. Целта е да се анонсира тяхната икономическа детерминираност. Защото само отношения, които имат икономическо съдържание могат да бъдат интерпретирани в икономически смисъл – това от една страна и от друга: само отношения, които са „обществени“ подлежат на правно регулиране. И само при такива предпоставки е възможно да се говори за икономическо съдържание на правните разпоредби, респ. законите и въобще: нормативните актове. Последното предпоставя възможността нормативните актове да се поддават на икономическа оценка. Визираната причинна обвързаност предопределя и логическа последователност на цялостното изложение, респ.: задава структурата на изследването. Така, след центрирането на вниманието върху фундаменталния въпрос (в частта „Въведение“), с §1. „Икономическа основа на обществените отношения“, се извежда като необходимо условие отношението да се определи като „обществено“ – само ако има икономически контекст. Това е първата изследователска задача в тази част, а втората решавана (произтича от успешното решение на първата) – е да се обоснове принципната възможност за икономическа оценка на всеки нормативен акт. Идентифицираните значими връзки, постигнати чрез успешното разрешаване на визираните задачи, е наложително да намерят своето и икономическо, и практическо, обяснение. Така в последващата част, представена с §2. „Нормативна детерминираност на макроикономическите функции на държавата“, идентифицираната значима връзка е обяснена в икономически смисъл. За отправна точка е приета основата, че **публичният избор отразява ценностната система на обществото**¹. Тя от своя страна е утвърдена и прогласена чрез Конституцията. Последното пряко насочва към интерпретация на онези текстове от Конституцията, които задават характера на стопанската система, определят възпроизводствения процес и детерминират макро-икономическите функции на държавата. Видно и от наименованието на

¹ Виж Беев, Ив. „Смесена стопанска система: квази-пазарен сектор“, дисертационен труд, С.2011 – УНСС, гл.1, §2.

§2, центъра на изследователския интерес е върху последното. Това е определящо, тъй като държавата с дейността си, респ. чрез изпълняваните от нея макро-икономически функции, трябва да достигне количествено определени цели – това от една страна. И от друга – самите правни регулации, предполагат определени количествени резултати. Така става очевидна взаимообвързаността „право – икономика“, но в този случай: проявена на по-високо и абстрактно равнище. Това е демонстрирано на основата на стабилизиращата макро-икономическа функция на държавата, положена в контекста на Закона за обществените поръчки (ЗОП). Същевременно става и наложително да се разгледат съществуващите методики за оценка въздействието на регулациите (ОВР), при това – в съчетание с макро-икономическата насоченост на икономическата активност на държавата. Тази належаща задача е изпълнена с анализа в §3. „Въздействие на законодателството: оценъчни модели“. В тази част на изложението, са представени съществуващите методики – на равнище ЕС и приложимата национална методика за ОВР, като освен дескриптивния анализ е извършен и съдържателен сравнителен анализ. Последния позволява извеждането на някои констатации и препоръки към приложимите модели за ОВР. Такива препоръки има и в края на §1, като присъствието им в съответната част е наложено от „естествения“ ход на анализа в нея. Изследването „традиционно“ завършва със „Заключение“, което синтезира основните изводи от проведения анализ.

Юриспруденцията утвърждава, че правото регулира обществени отношения, които се поддават на трайно уреждане. Така съгласно закона за нормативните актове (ЗНА) и в частност разпоредбата на чл.3, ал.1 от същия „законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения“. Макар и кратка, тази разпоредба крие богато съдържание – то е обект на изследване във всички курсове по административно право и въобще в научната литература в тази област. Тук, с оглед на специфичните задачи, които се преследват с настоящото изследване, изследователския интерес е привлечен от формулираното с разпоредбата указание, че обект на правна регулация са именно отношенията, които са определени като „обществени“. Поставя се въпросът – кои отношения са „обществени“? Отговорът на този въпрос се предпоставя от отговора на друг – кой е критерият, по който се обособяват отношенията в социума като „обществени“ и в тази връзка, кои са другите „не-обществени (условно наименувани)“ отношения (разбирани като видово разнообразие)? Предпоставките за тези търсения са няколко:

Първо, разглеждат се отношения в социума, а не личните – тъй като правното регулиране на личното (субективното) е немислимо. Действително правото придава юридически смисъл дори и на субективното отношение към обекти в действителността и/или към действията на субекта (особено в наказателното право – с оглед формиране волята, респ. вината и в частност на умисъла като нейна форма, на дееца), но тези субективни факти от психическия живот на субекта са регулирани от (по-широко формулирано: са със значение за) правото именно с оглед засягането на обществените отношения. Казано иначе: немислимо е вътрешното психично изживяване и/или отношение на субекта на правото, да е обект на правно регулиране.

Горните разсъждения насочват пряко към отговора на въпроса поставен по-горе, а именно относно критерия за обособяване на отношенията като

„обществени“ и като други (т.е. друг вид по единен критерий). В крайна сметка „...едно понятие може да бъде определено или чрез изтъкване на всички негови необходими и съществени елементи, или пък чрез посочване на най-близкото родово понятие, къмъ което то принадлежи, заедно с това се дават и неговите видове белези, които го отличават от другите видове понятия, попадащи под същия род“. В този смисъл, ако се приеме, че отношенията са рода, то вида са обществените и личните отношения, като класификационния критерий е мащаба на проекцията. Така според мащаба, тези отношения, които касаят социума са безусловно обществени; докато тези – които нямат проекция на равнище социум са лични. Правото регулира именно първия тип.

Второ, отношенията определени като „обществени“ привличат изследователския интерес с оглед на тяхната икономическа детерминираност. Това твърдение е изведено в същностния анализ в последващия текст, където е показано, че икономическата основа на дадено социално отношение е необходимо, но не и достатъчно, условие то да бъде определено като „обществено“. Този извод обуславя и възможността и необходимостта от икономическа оценка на правното регулиране на обществените отношения, тъй като регулирането им предпоставя наличието на икономически ефект от конкретната правна регулация.

1. Икономическа основа на обществените отношения.

Съгласно обективното право и по-конкретно при действащото българско законодателство всеки законопроект (т.е. нормативна регулация) следва да е придружен и от „...оценка на очакваните последици от прилагането на бъдещия закон, включително и финансовите²“. Анализът на цитираната разпоредба (in fine) води до следните изводи:

Законодателят е възприел, че кой да е закон има икономическа (по определението на нормотвореца: „финансова“) проекция. *Това не би било възможно (или по-скоро: не би било правилно), ако има обществени отношения, обект на правна регулация, които нямат икономическо съдържание.* Това определя първата конкретна задача на анализа, а именно: да се докаже икономическата характеристика на кое да е отношение, определено като „обществено“ (тук не е необходимо да се навлиза в детайл относно разликата в понятията „финансова“ и „икономическа“ – безспорно е, че второто обхваща първото);

Употребата на термина „финансови“ пряко указва за оценка не просто в качествен, а в количествен аспект, при това в всеобщ еквивалент – пари. Казано иначе: *необходимо е да се създаде методика, която да позволява количествена (в икономически смисъл) оценка.* В този смисъл основния въпрос е: възможно ли е да се създаде единна (универсална) методика, т.е. такава, която да е приложима към всеки закон, *независимо* от характера на регулираните *обществени отношения?*

За отговора на първия въпрос се прилага дедуктивен подход (метод), като първо се определя съдържанието на понятието „икономика“, за определянето на което, с оглед на поставената задача, като най-адекватен от възможната палитра от дефиниции, е избран политикономическият подход. В този смисъл „икономика“-та се определя като съвкупност от *обществени отношения* и то

² Виж чл. 75, ал. 8 от ПОДНС на 42-то НС на РБ.

онази част от тях, които имат подчертан *икономически характер*. Те са четири: обществените отношения свързани с потреблението, производството, размяната и разпределението. *Тази формулировка е обръкваща: получава се така, че останалите обществени отношения, като че ли нямат икономически контекст*. Извод, който тук се отхвърля категорично. Кой всъщност са останалите видове обществени отношения? Въобще има ли такива *обществени* отношения, които нямат икономически контекст?

Отговорът на този въпрос може да се потърси в съдържанието на конституцията, защото съгласно правната доктрина „конституция“-та (в юридически смисъл) „...регутира първично основните обществени отношения, предмет на нейното съдържание³“. Казано иначе: ако сред кръга на обществените отношения – обект на конституционна регулация се открие такова, което няма и икономическа проекция – то отговора на поставения въпрос се откроява от самосебе си. Кой са тези „основни обществени отношения“, които са регулирани с конституцията? Отговорът на този въпрос е потърсен в две доктринални направления – юридическо и в учението за държавата, като в юридическото направление на анализа има две равнища: теоретично и емпирично, по терминологията на икономистите. Казано на юридически език – на доктринално (теоретично) равнище и на равнище правен позитивизъм (т.е. на равнището на писаното право).

На доктринално (теоретично) равнище, „обществените отношения“, които са регулирани с конституцията са отношенията „...които възникват при организацията и функционирането на обществото и държавата и осъществяването на публичната власт⁴“. Това са и „...отношенията, свързани с материалните основи на обществото и с тези, които стоят в основата на правния статус на гражданите в правовата държава⁵“. От представеното става ясно, че съществува тясна връзка „икономика-конституция“, която при това е обективно определена. Тя се концентрира в обществените отношения. Очевидно доктриналният (в случая теоретичен) подход води до категорично потвърждение на твърдението относно наличието на икономически аспект на всяко основно обществено отношение.

Алтернативен опит за открояване на някакви „основни обществени отношения“, които да нямат икономическа проекция – е чрез преглед на съдържанието на конституцията, т.е. опит чрез анализ на обективното (писано) право. Конституцията на РБ е съдържа 10 глави: Гл.1 „Основни начала“, Гл.2 „Основни права и задължения на гражданите“ и т.н., последната Гл.10 „Герб, печат, знаме, химн, столица“. Очевидно основните обществени отношения са групирани по признак, който не позволява да се отговор на въпроса, кои са видовете обществени отношения и респ. – в зависимост от този отговор да се провери, кои са видовете обществени отношения, които стоят извън обхвата на понятието „икономика“. Казано иначе: съдържанието на конституцията на РБ не дава възможност да се отсеят видовете обществени отношения, които нямат икономически прочит. Нещо повече: от приведения пример се налага извода, че на практика всички *обществени* отношения – в една или друга степен, имат икономически ефект.

³ Виж Бизнашки, Г. „Форма на държавата“, С.1999, стр.25-26.

⁴ Виж Стойчев, Ст. „Конституционно право“, С. 2002, стр.71 (удебеляването на шрифта и курсивът – мои).

⁵ Пак там стр.71-72 (удебеляването на шрифта и курсивът – мои).

Например: *промяната на герба на РБ има ли икономическо значение? Категорично „да“: доколкото герба се щемпелова (т.е. полага с печат) ще се наложи смяна на печатите на всички администрации; освен това – смяна на всички бланки, които ползва администрацията, а ако щете – нови екипи за спортистите-национали и т.н.* Наличието на икономически ефект е очевидно. Доколко е значим, респ. пренебрежим – е друг въпрос (безспорно този пример е елементарен, няма доказателствен характер, а само илюстративен).

Изводът, че на практика всички обществени отношения – в една или друга степен, имат икономически ефект, чрез юридическия анализ на понятието за конституция (въобще) и конкретно съдържанието на КРБ – се потвърди. Но в интерес на научната добросъвестност, се търси и друг алтернативен подход при доказването/опровергаването на посоченото твърдение (извод): неговия фундаментален характер налага това. Доказването на визирания извод е възможно и ако се смени подхода при определянето на видовете обществени отношения. Преди да се потърси такъв алтернативен подход (развит по-долу в текста чрез учението за държавата) следва да се обърне внимание и на едно привидно противоречие. От една страна – според юридическото разбиране за конституцията, същата регулира „първично“ обществените отношения и в този смисъл разбирането за икономиката се изкривява до необходимо следствие от регулацията на обществени отношения, осъществено със средствата и чрез конституцията. Но от друга страна, *икономическите отношения* – потребление, производство, размяна и разпределение, са обективно обусловени, т.е. те *съществуват независимо от това има или няма конституция!* Казано иначе: *икономиката не изисква наличието на конституция.*

Горната интерпретация действително извява наличие на противоречие, но всъщност такова не е налице, защото става дума за двойственост. Последната най-добре се идентифицира с езика на теорията на системите, като състоянието на противоречие, се опише с понятията за права и обратна връзка. Правилно е да се положи първата от икономиката към конституцията – и това е *правата връзка*, която е определяща. Но *обратната връзка* (т.е. от конституцията към икономиката) е регулираща. В по-разгърнат вид последния извод означава, че *сложилите се икономически отношения задават конституцията, но вече създадена конституцията поема регулиращата функция по отношение на икономическите отношения*, т.е. задава икономиката и в този смисъл е допустимо да се приеме, че тя регулира „първично“ обществените отношения. Това дава отговор на въпроса защо не е възможно да се отсеят икономическите отношения, чрез преглед на съдържанието на конституцията.

Последен аргумент в полза на горния извод отново идва от теорията на системите, а именно: съставните части на обекта (главите на конституцията) няма как да са и свойства на обекта (конституцията). Очевидно *трябва друг критерий, който стои извън правото*. За да се открие такъв трябва да се преосмисли изходната постановка, а тя е концентрирана в обществените отношения. За да има такива трябва да има социална общност. На свой ред социалните общности са общности защото са организирани, а организираната социална общност насочва към понятието за „държава“. Кога и как възниква понятието за държава не е предмет на изследване тук⁶, но си струва да се анализира смисловата натовареност на понятието при възникването му. По този

⁶ Подробно по този въпрос: Дачев, Л. „История на политическите и правни учения“, С.2001, изд. „Свида“.

начин – чрез естеството на разсъжденията, се връщаме към текущата задача на конкретния анализ, а именно: да се въведе алтернативен подход при извеждането на фундаменталния извод относно икономическия характер на всяко обществено отношение – посредством учението за „държава“-та.

Терминът „държава“ (в съвременната смислова натовареност на това понятие) е въведен от Макиавели (XIV век), който обяснява „държава“-та като политическо състояние между властващи и подвластни⁷. Той обяснява държавата като политически ред, а политиката – като целенасочена дейност по управление на държавата, осъществявана на основата на осъзнат интерес. За него държавата по своя произход и характер е социална общност, но тази общност не е хомогенна (единна), а е разделена на различни социални класи, като „...обективна причина и реален критерий за това разделение са икономическите интереси⁸“. Именно те, а не конститутивните елементи на държавата – население, територия и държавна власт⁹, са в центъра на обществената стратификация и респективно – на тяхна основа израстват отношенията, които определяме като обществени. *Този извод е особено важен.* Той води до заключението, че ако отношенията (в социалната общност) са рода, то обществените отношения са вида (другия вид отношения, с които се изчерпва видовото разнообразие – по тази класификация, са личните отношения, които са обект на изучаване от икономиката, но не попадат по законова регулация¹⁰) и този вид отношения (т.е. обществените) са икономически обусловени.

Казано иначе и обобщено: *всички обществени отношения имат икономически контекст.* Нещо повече: икономическия характер на отношението е *необходимо* условие дадено обществено отношение да бъде и обществено (тук няма да се спирам на въпроса дали е и *достатъчно* условие¹¹). От този гледна точка българският законодател е бил безусловно прав да закрепим в чл.75, ал.8 от ПДОНС изискването всеки законопроект да е обоснован и икономически (дори по-строго: финансово). В противен случай – ако се допусне, че съществуват обществени отношения, които подлежат (или дори по-общо и респ. по-силно: се поддават) на правно регулиране и нямат икономически контекст – посоченото законодателно решение, изискващо и финансова оценка, няма да е правилно. А щом всички обществените отношения са с икономическо измерение, то това означава, че всички те могат да бъдат оценени най-малко като икономически ефект, който създават (вече е посочено, че изискването за финансова оценка (ефект) е по-тясно, но е елемент на икономическа оценка).

⁷ Пак там: стр.174. В този смисъл виж и: Кели, Дж. „Кратка история на западната теория на правото“, С.1998, стр. 70 и сл.

⁸ Пак там: стр.175-176 (удебеляването на шрифта и курсивирането – мои).

⁹ Така при Г. Близнашки (С.1999, 2005) – цит.сч.; и др.

¹⁰ Тук колегите юристи могат веднага да цитират наименованието на нормата дадена с разпоредбата на чл.125 от СК – „лични отношения с близки“ или наименованието на гл.10 от СК – „отношения между родители и деца“. Без да се навлиза в дълбочина трябва да се отбележи, че доколкото тази регулация обхваща неограничен, макар и определяем, кръг лица – дотолкова всъщност тези „лични“ (според субектите) отношения са всъщност и обществени (с поред мащаба на проекцията). В този смисъл евентуална забрана за „лични“ отношения между близки и родственици на децата с тях – препятства прякото полагане на грижи за децата, а „грижа“-та безусловно има и икономическо измерение: прост житейски факт.

¹¹ Относно „законът за социалната достатъчност“ – виж: Дачев, Л. „Учение за държавата“, С.2001, стр.28 и сл.

На основата на предходния анализ в изследването, можем да се върнем към поставен по-рано в изложението (**втори**) въпрос, а именно: *съществува ли единна методика за определяне на икономическия ефект от правната регулация? Казано иначе: огромното подвидово (или: групово) разнообразие от обществени отношения – поддава ли се на единна икономическа интерпретация, в смисъла на моделиране.* Това налага да се търси подход при оценката.

Основна отправна точка при този анализ е равнището на проявление на икономическия ефект от конкретна правна регулация. В теоретичен план възможните равнища са две – микроикономическо и макроикономическо. С оглед на изследователската задача, наднационалното равнище на проявление може да се разчете с оглед националното. От друга страна микроикономическите ефекти касаят неограничен, макар и определяем, кръг субекти. Този извод произтича от характеристиката на коя да е законова регулация. Следователно, *дори и такъв вид законови регулации, чрез мултиплициращото си действие имат макроикономически ефект.* Ето защо изследователския интерес е насочен към търсенето на подход (модел) при оценката на въздействието на правните регулации на равнище макроикономика. Икономическата теория е богата на макроикономически модели (тези модели се определят най-често като „растежни“) и които модели, изследват влиянието (въздействието) на макроикономически величини („агрегати“ – с езика на статистиката) върху съвкупната икономическа активност, изразявана най-често чрез динамиката на брутния вътрешен продукт (БВП). Следователно – необходимо е да се потърси методика, чрез която:

- Да се идентифицира кои правни регулации, кои елементи – включени в избран растежен модел, повлияват (въздействат);
- Да се квантифицира това въздействие;
- Да се оцени съвкупното влияние чрез конкретния модел/модели.

При идентификацията на макро-агрегатите (елементи на растежния модел) – от макроикономическа гледна точка, възможните подходи са няколко. Първи вариант е по макроикономическите функции на държавата, а вторият – по елементите на БВП (например: по разходен подход). Тук е мястото да се отбележи, че критериите в двата варианта са разнородни. Това означава, че могат да се кумулират. Въпросът е как – дали основната класификация да е по първия критерий и върху него да се кумулира втория или обратно? Отговора на поставения въпрос произтича от степента на обобщеност на видовото (респ.подвидово) разнообразие. В този смисъл е безспорно, че първи критерий е по-общия. Казано иначе: проявлението на икономическия ефект на конкретен закон следва да се идентифицира с една от макроикономическите функции на държавата (поне като водеща). И едва след това да се търси елемент/елементи от БВП, които засяга. След това да се продължи с квантифициране на влиянието и да се оцени съвкупното икономическо въздействие – чрез избрания модел.

2. Нормативна детерминираност на макроикономическите функции на държавата

Конституцията възпроизвежда фундаменталния ценностен кодекс на обществото – “*consensus minimalis*”, който се проявява в две контекстуалности:

- в широк смисъл, установява режима на **собствеността**, характера на политическата система, основните правила, въз основа на които се регламентират отношенията по **разпределение и преразпределение** на богатата¹²; и
- в тесен смисъл, се разглежда като механизъм за съгласуване на волите, и в този смисъл и като основен системообразуващ фактор, като обща “интегративна технология” на публичния избор¹³ (т.е. Конституцията като олицетворение на правилата за публичен избор).

Конституцията установява и регулира основните положения и принципи на стопанската система, на нейната организация, функциониране и отношения¹⁴. Стопанската система е в отношение на взаимообусловеност с политическата организация на обществото и е основа на държавата и публичната власт¹⁵. Според класическото политикономическо схващане, тя е съвкупност от **обществени отношения** (и в частност – икономически), възникващи по повод на собствеността. Последната определя характера и принципите на производството, разпределението и размяната, а в определен смисъл – и на потреблението¹⁶ (т.е. **на стопанските отношения, представени в текущия анализ посредством четирите фази на възпроизводствения процес, така както последният е определен в класическата политическа икономия**).

Следователно – **първостепенната задача, решавана с конституционната уредба, е задаването на системните характеристики на стопанството посредством правното регулиране на основния въпрос – този за собствеността** (това е консенсусната и видима страна на проблема) **и произтичащото от това разрешение – въпросът за „пазар“-а** (тази връзка е недооценявана в анализите, като „пазарът“ най-често е разглеждан самостоятелно и извън контекста на решението за собствеността¹⁷). Това определя съдържанието на първото равнище на конституционно изграждане, което може да се определи като „**системно**“. Неговото съдържание се заключава в конституционни решения, задаващи по генерален начин типа на икономическата система.

Следващата стъпка е фазите на възпроизводствения процес да получат своята конституционна регламентация именно с оглед наложеното решение по първия. Това равнище може да се определи като „**фазово**“. Неговото съдържание се заключава в конституционно разрешаване на възпроизводствения процес в четирите му фази в съответствие с постановения тип на икономическата система, произтичащ от разрешението за собствеността, което на свой ред дава определеност на пазара.

¹² В този смисъл виж: Стойчев, “Конституционно право”, Изд. “Сиела”, София 2002 г., стр.173 и сл.

¹³ Виджането за Конституцията като “обща интегративна технология на публичния избор”, е авторово (собствено), което може да се разглежда и като начало на необходима нова интерпретация на Конституцията и в икономикса, и в теория на системите. Б.а.

¹⁴ В този смисъл: Кучев, Стр. „Финансово право“, С.1994г., стр.27 и сл.

¹⁵ Виж още Стойчев, “Конституционно право”, Изд. “Сиела”, София 2002 г., стр.173-186.

¹⁶ В крайна сметка целта на всяко производство е потреблението – от една страна и от друга – размяната е именно с оглед на потреблението. В последващото изложение е направен по-пълнен анализ в тази насока. Б.а.

¹⁷ Това твърдение е представено най-точно с анализа на Демсец: „...пазарите се превръщат в **емпирично изпразнени** концепции на форуми, където... се осъществява размяна. Правната система и държавата се захвърлят далеч на заден план“ (подчертаното – мое). Виж: Demsetz, H. “Economic, Legal, and Political Dimensions of Competition”, A.1982, стр.6. В този смисъл виж също: Седларски и Попов, „Нова институционална икономика“, С.2012, стр. 140 и сл. Б.а.

Завършващият (трети) етап от (икономическото) конституционно развитие е наложително да систематизира и обхване основните макроикономически функции на държавата, като им даде адекватна конституционна уредба. Това равнище може да се определи като „функционално“. Неговото съдържание се заключава в създаването на механизми (функции), които правят възможно държавата с действията си да поддържа постановения стопански ред¹⁸, създаващ материалните основи на държавната организация и предопределящ генералните ѝ характеристики: демократична, правова и социална държава.

От посочените три етапа на конституционно развитие е ясно, че става въпрос за много специфичен конституционен аспект – изграждане на структура в самата конституция, която по съществото си представлява матрица за развитие на стопанството в условията на определен тип държавно устройство, респ. тип икономика и свързан с него политически режим.

С оглед на предварително поставените по-тесни изследователски цели – вниманието се концентрира около макро-икономическите функции на държавата. Доктриналната теория приписва на държавата три макро-икономически функции: алокативна, стабилизираща и разпределителна¹⁹. Действително в икономическата доктрина макроикономическите функции на държавата варират – и като брой, и като съдържание. Това е нормално, доколкото едни и същи дейности осъществявани от държавата, съдържат достатъчен на брой характеристики, всяка от които може да служи за класификационен критерий при извеждането на определен кръг (съобразно този критерий, респ. характеристика) макроикономически функции на държавата. Така в зависимост от „целите на държавната намеса“ в икономиката, държавата изпълнява следните функции²⁰:

- По разпределение на оскъдните стопански ресурси;
- По разпределение на доходите и богатствата;
- По стабилизиране на равнището на стопанската активност;
- По регулиране на частната стопанска дейност.

Критичният анализ на цитираната класификация показва съвместимостта с предходната. В този смисъл, функцията по „разпределение на оскъдните стопански ресурси“ напълно се вписва в изведената преди това функция на „алокация“; също така функцията по „разпределение на доходите и богатствата“ се вписва във функцията по „преразпределение“; а функцията по „стабилизиране равнището на стопанска активност“ – направо съответства на едноименната си. Колкото до функцията по „регулиране на частната стопанска дейност“, трябва да се отбележи, че същата се „размива“ в останалите три.

В икономическата доктрина (особено в посткризисен период) се очертава като макроикономическа функция и „стимулираща“ такава. Въпросът за

¹⁸ В този смисъл „стопанския ред“ произтича от решението за собствеността (респ. относно пазарната определеност), което е обусловено от степента на развитие на производителните сили и производствените отношения (респ. възпроизводствения процес). Б.а.

¹⁹ Така при Мъсгрейв, Р. и Мъсгрейв, П., „Държавни финанси – теория и практика“, С. 1998, стр.7 и сл.

За лингвистичното съответствие между „алокация“ и „разпределение“ и за съдържателната (в икономически смисъл) разлика – виж по-долу в изложението. По тази причина в последващото изложение „разпределителна“-та функция се означава като „преразпределителна“.

²⁰ Класификацията представена по Jackson & Brown: „Икономика на публичния сектор“, С.1998, стр. 51 и сл.

съотношението стимулираща/стабилизираща функция на държавата, е дискуссионен²¹. Тук няма да се навлиза в дълбочина на доктриналните доводи за/против наличието на такава, а е направен критичен анализ с оглед на оценъчната позиция, а именно: дали държавата чрез стимулиращата си функция реализира стабилизиращата или изпълнява стимулираща функция на основата на стабилизиращата. Казано иначе: в първия случай стабилизацията е следствие, а във втория – причина. Това обуславя отношение на поглъщане, в зависимост от мястото на функцията в причинно-следствената верига на проявление на икономическата дейност на държавата. Тук е застъпено второто виждане, а именно: стимулиращата функция е възприета за следствие от стабилизиращата, в този смисъл последната се явява проявление (на икономически език: инструмент) на основната. Нормативното битие на последната безспорно се определя с бюджетните закони (закон за бюджета – за конкретната година и закона за държавния бюджет, на основата на който се приема конкретния закон за бюджета за съответната година). Колкото да разпределителната функция на държавата и в частност нормативните регулации на основата на които тя се реализира – безспорно трябва да се причислят всички данъчни закони (респ. кодекси). С алокативната функция нещата стоят малко по-комплексно, доколкото става дума за разместване на ресурси, а те са винаги нечия собственост. Последното всъщност дава и опорна точка за причисляването на множество закони (респ. кодекси) в тази група. Такива безспорно са законът за собствеността, семейният кодекс, кодекса на труда, закона за наследството, търговския закон, закона за обществените поръчки и т.н.

Посоченото изяви доктриналния спор относно съотнасянето на стимулиращата и стабилизационна макроикономически функции на държавата, в смисъла на обуславяне и респ. поглъщане на едната от другата. Настоящото изследване няма за задача да разреши този спор, ако той въобще е решим. Тук прагматично се приема, че стабилизиращата е основата, а стимулиращата функция се явява „файн тюнинг“ на основната макроикономическа функция на държавата. Очевидно налице е определена условност, но същевременно тя не повлиява крайния резултат, доколкото независимо от начина, по който е обоснована причинната обвързаност, групата закони (по-общо: правни регулации), касаещи въпросните макроикономически функции – са едни и същи.

По съвсем различен начин стои въпроса за условното делене на макроикономическите функции на държавата като алокативна и разпределителна. От формална гл.т. „разпределение“ и „алокация“ са понятия имащи сходно съдържание: на практика и в двата случая става дума за разпределение. Разликата, която внася икономическата доктрина – което обяснява и ползването на чуждицата „алокация“, касае първичното разпределение на ресурси (когато се говори за алокативна функция) и вторичното разпределение на доходи (когато се говори за разпределителната функция). Тази гледна точка дава възможност групата правни регулации, разбирани като контекст на съответната функция, да са ясно различни. Първата касае тази, при която са въведени регулациите относно разпределението на собствеността, както и тази група регулации, при които е

²¹ Още повече, че ако се въведе „стимулираща функция“, то би следвало да се въведе и „дестимулираща (т.е. рестриктивна) функция“ – а именно последното насочва за видовете макроикономически политики на публичните власти (т.е. на правителството или централната банка), а не към макроикономически функции на държавата.

регламентирано разпределението на *ресурсите* за стопанска дейност, а вторите – обхваща основно тази група регулации, при които е регламентирано разпределението на *результатите от* стопанската дейност. Естествено и тук има известна двойственост (например при наследствените отношения), но тя не е в такава степен, както при стабилизиращата, респ. стимулираща, макроикономическа функция на държавата.

Казано накратко: условността на анализа произтича по две линии:

- Първата – „икономическа“, е обусловена от преливането на ефекти между трите функции изпълнявани от държавата на макроикономическо равнище.

- Втората – „юридическа“, произтича от това, че на практика няма обществено отношение с една-единствена проекция, така че регулирането му с конкретен нормативен акт да изчерпва изцяло проявлението му на равнище социум.

В този смисъл причисляването на определен нормативен акт към някоя от макроикономическите функции – в смисъла на контекст, в който се проявява тя, е условно. С оглед на по-тесния изследователски интерес, формулиран в частта „Въведение“, тук се разглежда единствено „стабилизиращата“ функция. Стабилизиращата макроикономическа функция на държавата има особено значение – нейното изпълнение осигурява стабилността на икономическата система, което е необходима предпоставка за развитието на икономическия ѝ потенциал²². Така държавата с действията си поддържа **постановения стопански ред**²³, създаващ материалните основи на държавната организация и предопределящ генералните ѝ характеристики: **демократична, правова и социална** държава.

В доктрината стабилизиращата функция се разглежда като производна от ДБ²⁴, а комбинацията ѝ със стабилизационната насоченост на парично-кредитната функция съставлява същината на стабилизационната макроикономическа политика²⁵. Проблематиката по стабилизиращата политика (респ. функция) на държавата е една от най-често експлоатираните в икономическите изследвания – и това е разбираемо: тя винаги е актуална. Задълбочено са изследвани всевъзможни канали на въздействие (икономически трансмисии), но са рядкост изследванията, интерпретиращи нормативната им детерминираност – и не защото не заслужава внимание, а защото се възприема, че те просто „операционализират“ икономическата логика на трансмисионния механизъм. Но това не е така винаги – в смисъл, че наред с тясното предназначение на конкретна регулация на практика някои законодателни решения, които подчинени на идеята за операционализиране, тотално **предефинират самата икономическа система**. Казано иначе, вместо просто да въвежда технология, посредством която само да се реализира дадена макроикономическа функция на държавата – предефинират цялата структура на икономиката (същински ефект), въпреки че по същество успешно изпълняват

²² В този смисъл и Минасян, Ненова и Йоцов: „при всички случаи стабилността на системата е функция на икономическия ѝ потенциал“ - „Паричният съвет в България“, С.1998, стр.83. Б.а.

²³ Да припомним: „стопанския ред“ произтича от решението за собствеността (респ. относно пазарната определеност), което е обусловено от степента на развитие на производителните сили и производствените отношения (респ. възпроизводствения процес) – виж: по-горе в текста. Б.а.

²⁴ Така при Минасян, Г. „Финансово програмиране“, С.2004, стр.379. Б.а.

²⁵ За съотношението функции-политика е направен анализ в предходното изложение (виж Гл1, т.4), като „политика“-та е стипулативно определена като комбинация от политики. Б.а.

тясното си предназначение (функционален ефект). Такъв е случаят със Закона за обществените поръчки – от една страна той операционализира правителствените разходи и въобще разходите на публично-правните субекти, т.е. канала на „колективно потребление“ (функционален ефект, тясно предназначение на ЗОБ); и от друга – в качеството си на имитиращо пазар правило за разходване на публичен ресурс, автоматично трансформира смесените двусекторни икономики в трисекторни (т.е. предефинира структурата на икономиката – същински ефект на ЗОБ)²⁶. Последният ефект е непреднамерен, но се вписва в парадигмата на „пазарната“ икономика, доколкото не засяга конституционното разрешение за собствеността, а „пазарът“ като характеристика на икономическата система, произтича именно от това разрешение. Забележително е, че на практика **ЗОП институционализира специфичното разрешение относно собствеността у нас** и в частност „публичната частна собственост“ („род“ собственост, лексикално отбягван чрез конкретно позоваване на **видовото** му определяне като „държавна частна собственост“ и „общинска частна собственост“) – чрез „квази-пазарния сектор“ (поради което той получава този си определеност). Ако към казаното – ЗОП като институционализиращ разрешението относно „собственост“-та, се добави и значението му – за реализирането на алокативната макроикономическа функции (чрез ПЧП) и за осъществяването на преразпределителната (като конкурентен ред за възлагане на социални дейности), то напълно легитимно може да се определи, че **ЗОП има качество „системо-образуващ фактор“ на икономическата система**. Този аспект от икономическата същност на ЗОП е подробно интерпретиран и изследван²⁷, поради което тук вниманието се насочва към негово специфично (отново икономическо) проявление. В тази връзка специално внимание заслужава изводът, че **цената на квази-пазара²⁸ по обективни причини е по-висока от пазарно установената**. Да разгледаме структурата на която и да е цена – тя включва два компонента: разходите по производството и надбавка (печалба)²⁹, виж: фиг.1. Установено е, че „изпълнителите“ на обществени поръчки работят при по-висока норма на разходите. От това произтичат две възможности - или просто да лимитират пазарно установената норма на печалба (фиг.1б), или разходите да превишават пазарно установената цена (фиг.1в):

Фиг.1а: „Пазарен сектор“

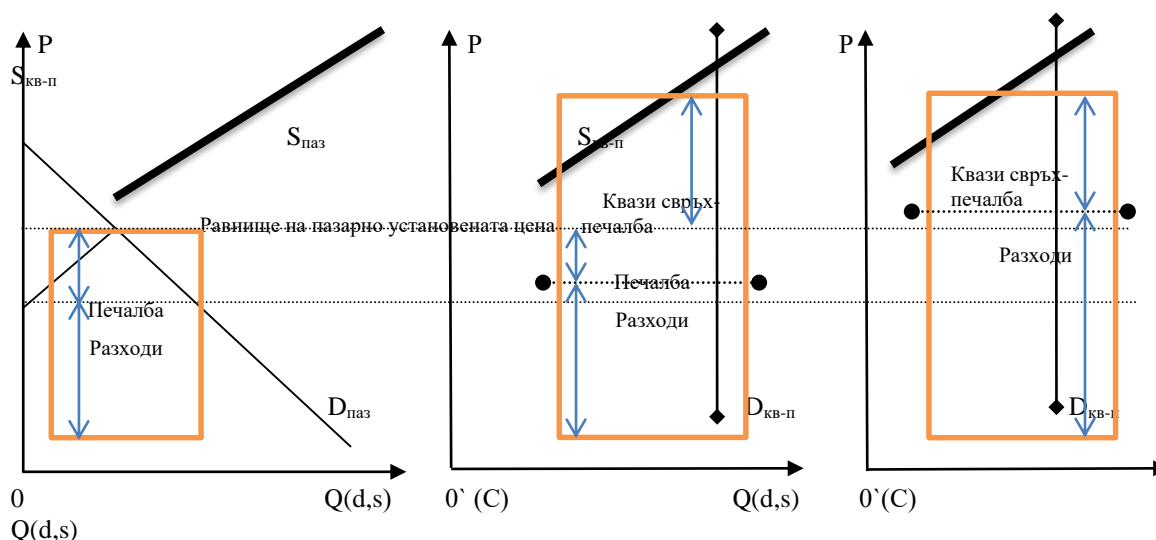
фиг.1б,в: „Квази-пазарен сектор“

²⁶ Тази теза е защитена с докторска дисертация – виж: Беев, Ив. „Смесена стопанска система: квази-пазарен сектор“, дисертационен труд – УНСС, С.2011. Б.а.

²⁷ Виж цит.съч.. Б.а.

²⁸ Относно значението и извеждането на „квази-пазарна цена“ – виж цит.съч., стр.112; също гл.2; Б.а.

²⁹ Алтернативно: само разходи, като в този случай печалбата се разглежда като разход за предприемача, т.е. тя възмездява предприемаческите усилия. Но дори при такава трактовка визираната в текста покомпонентна структура не се променя. Б.а.



Изт.: собствен анализ.

Във втория случай (фиг.1в) може да се мисли, че нормата на печалба, получена в квази-пазарния сектор, е съпоставима с нормата на печалба, при която оперират конкуриращите се на пазарния сектор производители. В този случай ефектът от ЗОП се заключава в просто нарастване на мащаба на пазара и в този смисъл не води до деформации и не продуцира не желани ефекти на общо икономическо равнище.

Първият случай (фиг.1б) е значително по-интересен. При него за производителите, освен наличие на „остатъчна“ пазарна печалба, възниква квази-свръхпечалба. Част от нея – до равнището на пазарно установената норма на печалба, производителите ще усвоят по регулярния начин, но остатъчната величина от квази свръхпечалбата, съгласно доктриналната постановка, ще се разпредели в потребление и/или спестяване³⁰. Във вариант, при който квази свръх-печалбата се трансформира в потребление поради нарастналото търсене, пазарно установените цени ще нарастнат. **При наличие на другите предпоставки за възникване „инфлация на търсене“**, това ще предизвика инфлационен ефект, чиято величина и мащаб ще зависят от равнището на квази свръхпечалбата.

При вариант, в който квази свръхпечалбата се трансформира в спестявания, и то във формата на банкови депозити³¹, ще нарасне депозитната база и така ще се задвижи механизма на „депозитна мултипликация“, което ще доведе до нарастване на паричната маса. **Съгласно количествената теория за парите³² и при равни други условия**, това ще има непосредствен инфлационен

³⁰ Тук се има предвид най-ниската степен на дезагрегация на дохода, представен с уравнението:

$$PDI = C + S \quad (3)$$

Където: PDI е личния разполагаем доход, C е потреблението, а S е размера на спестяванията.

Казано иначе: данъчният ефект, произтичащ от по-високата норма на печалба, е игнориран в текущия анализ. Б.а.

³¹ В случаите, когато спестяванията са във формата на налични пари, е възможно тъкмо обратния сценарий: „дефлация“, чиято величина зависи от размера на изземването (във формата на налични пари) от макроикономическия кръгооборот. Същественото е, че и в този, и в другия случай, **ЗОП има непосредствено въздействие върху равнището на цените**, което зависи от размера на квази свръх-печалбата. Б.а.

³² Тук се визира основната количествена зависимост, известна в доктрината като „уравнение на Фишер“:

ефект, чийто мащаб зависи от първоначалния импулс (нормата на задължителните резерви е външно зададена), т.е. от размера и мащаба на квази-свръхпечалбата, по който е усилен поради мултипликационния ефект. И обратното: при спестявания, които не са във формата на банкови депози, се стига до **дефлация**. Казано иначе, този сценарий е най-нежеланият с оглед на предизвикания инфлационен ефект. Така става виден и още един важен извод от предходния анализ, а именно - **проинфлационното действие на ЗОП**.

Изведеното проинфлационно влияние на нормативните регулации и в частност – на ЗОП, е **от изключителна важност и резултира в промяна на философията на ОВР**. На този проблем е посветена следващата част на настоящото изследване.

3. Въздействие на законодателството: оценъчни модели.

3.1. Европейски модел.

Оценката на ефектите от промените в законодателството или: оценката на въздействието на законодателството, е обществена необходимост, която резултира в ангажимент на ЕК (2003г.) за въвеждане на интегрирана методика за оценка на икономическите, социалните и екологичните последици от промените в законодателството (Commission Impact Assessment system, накратко: IA). В най-синтезиран вид процедурата по IA преминава през следните етапи:

1. Формиране на работна група Impact Assessment Steering Group (IASG): по конкретен проблем, в конкретна дирекция на ЕК. Проиграва се тест за значимост относно необходимостта за IA.

2. Изработване на „пътна карта“ и интегриране в Strategic Planning and Programming cycle (SPP). Този етап е итеративен и изисква комуникация (консултации, становища) с експерти от останалите дирекции на ЕК, както и със социалните партньори и заинтересувани общности (браншови организации, други НПО). Като самите консултации са във стандартен формат (разработен на пет нива: от „А“ до „Е“). Освен ефективност, тази процедура предполага и кохерентност на проекта. Финалният акт на този етап е Доклад, който се представя на решаващ орган – Impact Assessment Board (IAB), като времето необходимо за изработването му е приблизително 52 седмици. Има специални изисквания към доклада: да е до 30 страници, да е написан на „не технически“ език, към него да има резюме в максимален обем от 10 страници и то задължително да включва изводите от икономическия анализ.

3. Представяне на Доклада пред IAB. Решението относно това: коя инициатива подлежи на такава оценка, е на специален орган – Impact Assessment Board (IAB), който е в състава на Secretariat General. Процедурата

$$M \cdot v = P \cdot Q \quad (4)$$

от което пряко произтича визирания в текста извод. Трябва да се отбележи терминологичната неточност при определянето на зависимостта – посоченото с **израза (4) не е уравнение**, защото никоя от променливите в лявата страна не е функция на някоя от променливите в дясната страна; и обратно. **Изразът (4) е твърдение**, което означава, че лявата страна е паричен израз на дясната; и че при изменение величината на изразите от която и да е от страните автоматично („твърдествено“) е уравниена с другата. Именно поради това нарастването на паричната маса (М) при неизменност на скоростта на паричното обръщение (v) ще порожи **твърдествено нарастване на израза** от дясната страна. Ще е налице инфлационен ефект, чията величина ще зависи от степента, в която е нарастнало съвкупното производство (Q) спрямо нарастването на общото ценово равнище (P), произтичащо от реализирането на квази свръхпечалби, т.е. от обема на квази-пазарния сектор и нормата на печалба в него. Б.а.

изисква поне четири седмичен период, в който членовете на борда да бъдат запознати и консултирани относно инициативата. На базата на този Доклад се изработва окончателно Становище на борда, като предвиденото техническо време за изработването му е между 2 и 8 седмици. На този етап се проиграва втори тест за значимост (т.е. относно необходимостта от ІА). Това е съществена разлика с практиката възприета в САЩ. Американската система, сравнена с Европейската, показва две фундаментални различия. На първо място: по промулгирането на законите (или по-общо: по отношение на законодателната процедура). На следващо: предварително се задава праг на същественост, който възлиза на 100 млн.щ.д.. Кумулативният анализ на тези две условия показва, че американската система залага на количествен критерий и не се интересува от политическото въздействие. Докато при европейската система целта – при „първия прочит“ на инициативата, е да се определи дали тя изисква въвеждането на нормативна регулация или резултира в общностна политика.

4. Обсъждане и приемане от ЕК (и последващи процедури по промулгация).

От представеното особено внимание трябва да се обърне на т.нар. „тест за значимост“ – с оглед на липсата на ясен количествен критерий (така както е в американската система). Теста включва три важни етапа:

А) Идентифициране на икономическите, социалните и екологичните зони на влияние от предлаганата регулация.

Б) Количествена оценка на най-значимите аспекти.

В) Качествен и количествен посекторен анализ.

Посочените три стъпки („етапи“) са взаимнообвързани. Идентифициране на икономическите, социалните и екологичните зони на влияние от предлаганата регулация, се осъществява на база стандартно разработени въпросници. След идентифициране на зоните на влияние, количествената оценка се осъществява на основата на поддържани от Евростат база данни за приложимите индикатори, а посекторния анализ е сведен до идентифицираните на етап „А“ зони на проявление на ефекта от регулацията.

3.2. Български модел.

Прегледът по проблема относно оценката на въздействието на нормативните актове, в хронологичен порядък, показва че на този проблем у нас е обърнато подобаващо внимание. Установява се, че за изготвянето на първите методики за оценка на въздействието са ползвани методически ръководства на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), т.е. работата по проблема у нас има история, започваща още преди въвеждането на европейските правила (виж предходната точка). В последствие (още преди присъединяването на РБ към ЕС) е изготвена (по програма ФАР) национална методика, която е съобразена с процедурата по ІА - посочено е, че документа е разработен стриктно по частта “Ръководни принципи (Guiding Principles)” от Impact Assessment in the Commission, разработени от Европейската комисия за оценка на въздействието. По тази методика има няколко законопроекта (реализирани впоследствие и като закони), които са оценени. Тази добра практика е изоставена, въпреки належащата нужда от подобен аргументиран законотворчески подход към решаването на основните проблеми на обществото (чрез нормативни регулации) и въпреки ясното съзнание на управляващите за нейната необходимост. В този смисъл, шест години след приемането ни в ЕС,

респ. десет години от възприемането на европейска процедура, в законодателната програма на Министерския съвет (МС) – за 2013 г., залегна и ЗИД на ЗНА, с който всеки закон и кодекс, внесен от МС в НС, трябваше да бъде съпътстван от задължителна "оценка на въздействието". Оценката за въздействието (според записаното в проекта за промени на ЗНА) представлява "систематичен анализ на възможните икономически, финансови, социални, екологични и други последствия от предлаган проект на закон за гарантиране на обоснованост на предлаганите варианти и постигане на устойчивост на урежданите обществени отношения".

Критичният прочит на представеното с цитираното Ръководство показва, висока степен на съответствие с процедурата въведена на равнище ЕС чрез IA (виж изложението в предходната част), като внесените различия съответстват на нормотворческия процес у нас :

- Междуведомствено съгласуване (РБ), вместо съгласуване по директорати (ЕС);
- Ролята на IAB (ЕС) у нас се изпълнява от неясно формулираното „администрация на МС“ (РБ);
- Трябва да се отбележи и идентифицираната специфична особеност, изразяваща се в насоченост на оценката относно ефекта върху МСП и микропредприятията;
- и други, несъществени от гл.т. методиката за оценка въздействието на законодателството.

Забележително е, че в „новия“ ЗНА има отделна Глава втора, изцяло посветена на „Оценка въздействието на нормативните актове“. Това е показателно за високата оценка, дадена от законодателя за обществената необходимост от оценка въздействието на нормативните актове. Доколкото правотворческата компетентност е разпределена между различни държавни органи, като на всеки отделен вид държавен орган е предоставено правото да издава и различен вид нормативни актове – това от една страна, и от друга – доколкото именно в своята цялост различните нормативни актове образуват системата на законодателството – дотолкова е легитимен изводът, че на практика с разпоредбите в посочената Глава втора на ЗНА се имплементира идеята за „оценка на законодателството“. **Но държавата, освен с нормативни актове, упражнява регулаторни влияние и с икономически средства (интервенционизъм).** ЗНА не дава разрешение в тази насока³³. Към „новия“ ЗНА могат да се отправят множество критики, но доколкото задължението за НС и МС – да създадат собствени методики за ОВР, все още не е изпълнено – това от една страна и от друга: с оглед на по-тесните цели на изследването заложили в частта „Въведение“, то вниманието се концентрира около необходимостта новите методи на ОВР да интегрират съществените изводи относно действието на ЗОП. А именно: неговото про-инфлационно влияние. Очевидно такъв коментар е възможен едва след оповестяването на въпросните методики на НС и МС.

³³ При обсъждането на Законопроекта на ЗИД на ЗНА на този специфичен момент е обърнато внимание: „...По-правилната терминология е да не говорим за оценка на въздействието на нормативните актове, а на регулирането или на законодателството. Защото идеята е тя да се извършва далеч преди да се стигне до решението за приемане на някакъв нормативен или **ненормативен акт**“ – виж: Протокол № 62 на Стенограма от заседание на „Комисия по правни въпроси“, 43-то НС на РБ, проведено на 06 април 2016-та година; но така или иначе – разрешението е такова, каквото е дадено с текста на ЗНА. Б.а.

Заключение:

В хода на текущия анализ – в отделните части на изследването, са направени редица значими изводи. Централен сред тях е този относно икономическата същност на отношенията, определяни като „обществени“. Това дава възможност за количествена оценка на правните регулации. Същевременно – държавата с дейността си също цели постигането на определени количествено измерими цели. Така става ясно, че първите (произтичащи от нормативната регулация) трябва да съответстват на вторите (произтичащи от изпълняваната макро-икономическа функция на държавата) – и обратно, т.е. да е налице взаимна обвързаност на „цели – средства – инструменти“. Тази необходимост е демонстрирана на основата на ЗОП и стабилизиращата макро-икономическа функция на държавата. Проблемът е разгледан и в по-широк аспект, а именно: в контекста на съществуващите методи за ОВР. Всъщност полагането на макроикономическите функции на държавата в правен контекст, в който се реализират, е насочено към по-добро разбиране за проявлението на нормативните регулации на равнище стопанство. Казано иначе: това по-добро разбиране дава възможност за изготвянето на съдържателна оценка относно ефекта от въвеждане на една или друга регулация. Визираните заключения дават възможност да се направи един не-тривиален извод, а именно: **че старателно изгражданите „пазарни системи“ (пазарно стопанство), като антипод на централно-планираните икономики, прякото държавно-административно регулиране (характерно за последните) е заменено с правно регулиране на икономическите процеси.** Налице е подмяна на икономическия инструментариум (на разположение на държавата) с правно-технически, но при тази замяна (или подмяна) държавата ни най-малко не отстъпва от активната си роля на върховен регулатор на стопанските процеси. Нещо повече, регулаторните възможности на държавата не само, че не отслабват (т.е. не е налице отстъпление), а напротив – към познатия икономически инструментариум се добавят и възможностите на правно-регулативистките методи. На практика, държавата разширява арсенала си за въздействие върху икономиката. Но тази „подмяна“ съдържа изключително предимство, което се създава, когато вместо прекия и реализиран по икономически начин регулативистки подход (вмешателство, интервенционизъм), за реализирането на определен (и еквивалентен) икономически ефект се създава (и прилага) правна регулация на икономическите отношения е, че чрез ex-ante оценка на въздействието на самите правни регулации, ефектът е оценен – при това, без да е необходимо механизмът реално да е задвижен. Това прави икономическата политика издържана, а резултатите – прогнозируеми. По този начин става ясно изключителното значение на ОВР – която като специфична държавническа дейност е предназначена да придава необходимото качество на законодателството. Демонстрирано е, че **интерпретацията на ЗОП като проинфлационен закон, предпоставено от наличието на квази-пазарен сектор в смесените стопански системи и упражнено чрез квази-пазарните цени, следва да се интегрира в методиката на ОВР, прилагана в страни със „смесена“ (като България) или „чиста административна“ система на възлагане на обществени поръчки.** Това ще я изведе на ново качествено равнище, което ще

благоприятства надеждността на оценките по въздействие на законодателството.

Дали и доколко „практиката“ ще се вслуша в изводите от „теорията“ – ще се установи, когато се публикуват методиките за ОВР на МС и НС (предвидения срок в ЗНА – вече изтече: 04/11/2016г.). И ако настоящата статия е предизвикала читателския интерес – този анализ ще бъде направен и представен на страниците на електронното списание „Диалог“.

ЛИТЕРАТУРА

1. Беев, Ив. „Смесена стопанска система: квази-пазарен сектор“, дисертационен труд, С.2011 – УНСС.
2. Бизнашки, Г. „Форма на държавата“, С.1999.
3. Стойчев, Ст. „Конституционно право“, С. 2002.
4. Дачев, Л. „История на политическите и правни учения“, С.2001.
5. Дачев, Л. „Учение за държавата“, С.2001.
6. Долапчиев, Н. „Наказателно право“, С.1994 (фототипно издание 1945г.).
7. Кучев, Стр. „Финансово право“, С.1994г.
8. Минасян, Г. „Финансово програмиране“, С.2004
9. Петражицки, Лев „Психическото обуславяне на постъпките на хората. Същността на правото, нравствеността и естетиката“, С.1995.
10. Седларски и Попов, „Нова институционална икономика“, С.2012
11. Стойчев, „Конституционно право“, Изд. „Сиела“, София 2002 г
12. Минасян, Ненова и Йоцов: „при всички случаи стабилността на системата е функция на икономическия ѝ потенциал“ - „Паричният съвет в България“, С.1998
13. Мъсгрейв, Р. и Мъсгрейв, П., Държавни финанси – теория и практика, изд. "Отворено общество", С., 1998г.
14. Кели, Дж. „Кратка история на западната теория на правото“, С.1998.
15. Demsetz, Н. “Economic, Legal, and Political Dimensions of Competition”, С.1982
16. Jackson & Brown: „Икономика на публичния сектор“, С.1998
17. „Ръководство за оценка на въздействието в България“, документа достъпен на:
http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/businessenv/guide_ob.pdf
18. „Ръководство за изготвяне на оценка на въздействие на законодателството“ – документа достъпен на:
<http://www.strategy.bg/StaticPages/CalculatingManual.aspx?guidanceType=1§ionName=Purpose>
19. Стилглиц, Дж. „Икономика на държавния сектор“, С.1996;
20. Правно-информационна система „Сиела“.